

Stranická patronáž a její vztah ke korupci a klientelismu: teoretický koncept a nástin uplatnění v postkomunistickém prostředí¹

Vladimír Naxera²

Abstract: *Party Patronage and Its Relation to Corruption and Clientelism: The Theoretical Concept and Outline of Its Application in Communist Regimes and Post-Communist Settings*

This article examines the patterns of party patronage in both communist and post-communist regimes in Central Eastern Europe. Firstly, the text outlines the theoretical concept of patronage and explains in more detail the linkage between patronage and other related phenomena – i.e. corruption and clientelism. This part focuses on both the differences and similarities between them. In the second part, the article sketches out the principles of the working of patterns of patronage (so-called nomenclature) in communist regimes. In the last part, the paper discusses changes in the patterns of party patronage after the fall of communism and provides an explanation for the varying practices of patronage among post-communist parties, stressing the institutional legacy of the past. The paper thus generally aims to provide theoretical background for further research on party patronage in post-communist countries and also in more specific (i.e. local or regional) contexts.

Keywords: *Party Patronage, Corruption, Clientelism, Nomenclature, Post-Communism, Exploitation of State, Cartel Party*

1. Úvod

Stranická patronáž ve smyslu jmenování do funkcí ve veřejné sféře na základě stranické loajality či členství je poměrně starým konceptem, objevujícím se již v díle Maxe Webera. Toto téma, které patří mezi důležité body výzkumu fungování politických stran, bývá často spojováno s otázkou korupce a klientelismu, respektive s otázkou férovosti a transparentnosti obsazování jmenovaných veřejných postů a procesů, které jsou následně tímto jmenováním ovlivněné. Téma jako takové se vyznačuje zásadní důležitostí, jelikož pouze pochopení mechanismů obsazování veřejných funkcí a propojení těchto mechanismů s politickými stranami umožní hlouběji pochopit politické mechanismy, včetně těch fungujících pod povrchem oficiální politické fasády. Míra stranické patronáže je v postkomunistických zemích dle některých autorů poměrně vysoká (ke srovnání míry patronáže mezi evropskými demokratickými režimy viz Kopecký, Mair a Spirova eds. 2012 nebo Kopecký a Mair 2011). Jeden z důvodů tohoto stavu bývá spatřován v institucionálním a kulturním dědictví komunistických režimů (viz. Kopecký a Spirova 2011). Komunistické režimy jako takové byly ve svém institucionálním základu charakteristické až do krajnosti dovedeným principem patronáže. Nomenklaturní systém, který byl základem vládnutí a hierarchické výstavby byrokratické struktury v komunismu, je totiž možné podle některých autorů (např. Holmes 2003) považovat za extrémní případ stranické patronáže, jenž byl navíc prostoupen velice silně rozvinutým klientelismem (srov. Marada 2003 nebo Možný 2009 a další). Vzorce stranické patronáže v komunistických režimech poté po pádu těchto zřízení ovlivnily

¹ Text je dílčím výstupem projektu „Korupce, klientelismus a stranická patronáž ve středoevropském kontextu“ (číslo projektu SGS-2014-065) poskytnutého Západočeskou univerzitou v Plzni.

² PhDr. Vladimír Naxera je asistentem na Katedře politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU v Plzni (Poděbradova 1, 30100 Plzeň). Kontakt: vnaxera@kap.zcu.cz.

formování principů patronáže v rámci formujících se nových systémů (srov. Kopecký a Spirova 2011).

Předkládaný text se věnuje stranické patronáži ze dvou úhlů pohledu. Cílem první části je představit obecné a teoretické aspekty patronáže a jejího vztahu k dalším jevům (zejména korupci a klientelismu), v následujících částech text nastiňuje podoby patronáže v komunistickém režimu a v postkomunistickém prostředí. Obecné poznatky jsou v textu konkretizovány na příkladu Československa (respektive České republiky).³ Výzkum stranické patronáže je nedílnou součástí výzkumu politického stranictví. I přes tuto důležitost tématu nejsou debata věnující se stranické patronáži či její empirický výzkum v rámci české politologie nijak rozsáhlé a předkládaný článek tak alespoň částečně zaplňuje mezeru v rámci domácího výzkumu politického stranictví.⁴ Tento text představuje teoretické a obecné aspekty stranické patronáže v komunistickém a postkomunistickém prostředí, zejména vliv zajímavého mixu historického (komunistického) dědictví a specifického kontextu postkomunistické transformace, a může se stát teoretickým a terminologickým základem pro další teoretizování či primární výzkum tohoto tématu v celé řadě konkrétních oblastí a ohledů – v tomto případě především ve spojení s kontextem středovýchodní Evropy v období po pádu komunistických režimů.

2. Stranická patronáž – vymezení pojmu

Koncept stranické patronáže začal být v poslední době předmětem zájmu společenských vědců, nicméně jde o relativně starý koncept, objevující se již u Maxe Webera jako patronáž úřadu (srov. Weber 1998: 254–255). Weber popisuje patronáž jako systém, ve kterém jsou významné úřady vždy po volbách svěřeny do rukou stoupenců vítězného kandidáta, respektive strany. Dosazování kandidáti často nemusí mít pro výkon dané funkce jiné předpoklady než to, že straně prokázali dobré služby. Mezi autory, kteří se v posledních letech fenoménu patronáže, jež je pojatá jako stranicky ovlivněné jmenování osoby do funkce v rámci veřejného sektoru, velmi obsáhle věnují, patří Petr Kopecký (Kopecký a Spirova 2011; Kopecký a Scherlis 2008; Kopecký a Mair 2011; Kopecký a Mair 2012; Kopecký, Scherlis a Spirova 2008; Kopecký 2012 a několik dalších textů).

Stranická patronáž je současnými autory pojímána různě. Někteří pod tento pojem zahrnují mnoho nejrozličnějších jevů, které by se daly klasifikovat spíše jako klientelismus nebo korupce – někdy je o stranické patronáži hovořeno ve smyslu osobních odměn a dárků, přesměrování toku veřejných zdrojů, případně zákonodárné činnosti, která bývá v českém prostředí běžně označována jako „porcování medvěda“ atd. (srov. Kopecký a Spirova 2011: 905). Jakákoliv dělicí linie mezi stranickou patronáží a těmito jevy tak zaniká a koncept, který nelze odlišit od korupce, se tak vlastně stává nepoužitelným a zbytečným. Další z autorů a autorek citovaných v tomto článku, Anna Grzymala-Busse (2007), vytváří v podstatě rovnítko mezi patronáží a klientelismem.

³ Československo bylo vysokou mírou patronáže typické již v meziválečném období, ve kterém docházelo s železnou pravidelností po každých volbách k obměně značného počtu úředníků na lokální, regionální i celostátní úrovni. Systém patronáže byl tak velmi rozsáhlý a například na místní úrovni docházelo po volbách k běžné výměně ředitelů škol a dalších institucí a organizací za lidi, kteří disponovali stranickou legitimací vítězné strany. I když je období meziválečného Československa z hlediska patronáže velmi zajímavé, text se zaměří až na období po nástupu KSČ k moci.

⁴ To vynikne například ve srovnání s texty o korupci, které se začínají v posledních letech na stránkách českých společenských vědních časopisů více objevovat. Některé s patronáží související aspekty lze nalézt diskutované v několika studiích vyšších v posledních letech jako součást debaty o straně typu firmy (srov. Hloušek 2012) či o tom, co Michal Klíma (2013) označuje jako tzv. klientelistickou stranu. Dále je třeba zmínit některé české texty zabývající se (byť třeba okrajově) rekrutační funkcí politické strany či konceptem strany kartelové (např. Fiala a Strmiska 1998; Novák 1997; Jarmara 2002; Jarmara 2011; Klíma 1998; Klíma 2013; Linek 2002 a další).

Ani takto vymezený koncept patronáže není příliš užitečný, jelikož nevytváří jakkoliv uchopitelnou kategorii. V tomto textu bude koncept patronáže chápán v tom smyslu, v jakém jej ve svých textech používá například Petr Kopecký, tedy jako „(...) schopnost politické strany dosadit svoje vlastní členy nebo další [se stranou spřízněné] jedince do pozic ve veřejném či polo-veřejném sektoru, a praktický výkon této schopnosti“ (Kopecký a Spirova 2011: 905). V tomto ohledu se dané pojetí patronáže blíží klasickému Weberovu pojetí. Největším pozitivem tohoto vymezení je, oproti některým dalším výše zmiňovaným přístupům, možnost jasného uchopení zřetelně definovaného konceptu, odlišného od konceptů sice podobných (korupce a klientelismus), ale nikoliv jemu identických (na základě motivace, právního statusu atd.). I to je důvodem, proč je v tomto textu využíván a rozvíjen zejména Kopeckého teoretický aparát.

Z této charakteristiky je patrné, že vykonávání patronáže má blízko k rekrutační funkci politických stran, která je již od dob Webera (1998) považována za jednu z nejdůležitějších funkcí politických stran vůbec a bývá zmiňována ve většině funkčních katalogů nejrozličnějšími autory věnujícími se politickému stranictví (srov. např. Beyme 1982 nebo 1997; Fiala a Strmiska 1998; Novák 1997 a další). Někteří autoři mají za to, že rekrutační funkce v posledních desetiletích posiluje na úkor jiných (Beyme 1997). Důležitost rekrutační či patronážní funkce ve druhé polovině 20. století, kdy se v evropských stranických systémech začaly objevovat tzv. catch-all strany, zmiňuje například Olaf Schultze (1995), podle kterého se catch-all strany snaží výrazným způsobem využívat patronáže k získání postů pro své funkcionáře, přičemž dochází ke zneužití elitních postů v byrokratické struktuře systému. Zde je možné spatřit důležitý aspekt patronáže, totiž že nejde o „pouhou“ rekrutaci politické elity či vytváření politické reprezentace (což je spojeno i s tím, že posty obsazované v rámci patronáže se obsazují na základě jmenování, nikoliv na základě volby). Na základě patronážních praktik dochází k obsazení postů i v jiných arénách než v té politické (srov. Linz a Stepan 1996) zejména v aréně právní (například jmenováním loajálních jedinců do pozic státních zástupců), administrativní (například výměnou velké části úředníků na jednotlivých ministerstvech po změně politického obsazení vedení ministerstva) či ekonomické (například dosazením do dozorčích rad státních či polostátních podniků).

a. Stranická patronáž, korupce a klientelismus – vzájemné souvislosti

Jak jsem již uvedl, stranická patronáž bývá velice často zmiňována ve spojitosti s korupcí, nicméně je třeba podotknout, že patronáž nemusí automaticky znamenat korupční či klientelistickou praxi. Pozice může být někým obsazena z nejrozličnějších důvodů, nejen z důvodu kupování si loajality daného jedince – například aby kontroloval dodržování politické linie, formulování politických cílů nebo aby plnil funkci jakéhosi „zpravodaje“. Ostatně kontrolu jako jednu ze dvou motivací, které vedou strany k praktikování patronáže, uvádějí i Kopecký a Scherlis (2008). Cílem je tedy pomocí jmenování podobně smýšlejícího jedince kontrolovat politické procesy a směřovat je k politickému cíli vytyčenému stranou. Tento princip zcela jistě není možný nahlížet jako korupční nebo klientelistický. Druhou motivací, kterou oba autoři uvádějí, je snaha odměnit lukrativním postem příznivce dané strany či jejích představitelů, nebo aktivní straníky. Ani v tomto případě nemusí (i když, jak si ukážeme níže, může) být patronáž vnímána jako korupční jev.

Pod pojmem korupce je možné rozumět takové jednání, které se z důvodů soukromých finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role, popřípadě přestupuje normy zaměřené proti výkonu určitého typu soukromého vlivu (Nye 1989: 966). Jednoduše řečeno – korupce bývá nejčastěji definována jako zneužití veřejného

postavení pro vlastní obohacení. Obohacení přitom může být okamžité či odložené do budoucna, přímé (tedy finanční) nebo nepřímé (například statusové) – tyto rozdíly nehrají při označení daného aktu jako aktu korupčního jakoukoliv roli. Klientelismus je možné považovat za typ korupce či alespoň za jev korupci velice podobný. Zařazení tohoto typu jednání, které odkazuje ke vzorci sociální výměny mezi patronem, většinou držitelem politické nebo administrativní funkce, a klientem, kterým může být soukromá osoba, firma nebo třeba níže postavený úředník (příčemž patron využívá svého vlivu ve prospěch klienta, který patronovi na oplátku nabízí nějakou protislužbu – volební podporu, osobní dar atd.), mezi korupční praktiky bývá někdy (a často ze strany politické elity) zpochybňováno. Korupčníkem je zkrátka onen pověstný „člověk s krabicí od vína plnou peněz“ (Čech 2013). Přesto je třeba zdůraznit, že oba modely výměny (tedy korupce a klientelismus) jsou založeny především na schopnosti utvářet sítě, na „instrumentálním přátelství“ a na výměnném vztahu.

Při objasnění principu klientelismu je užitečné vyjít z Weberova pojetí patrimonialismu. Patrimonialismus je antitezí moderní vlády, jde o formu klientelismu v systému, kde neexistuje racionální a legální byrokracie. Autorita založená na patrimonialismu je podle Webera typická pro pre-industriální společnosti, které byly založeny na osobních vazbách (Weber 1998: 248–249). Patrimoniální způsob správy se tedy uskutečňuje v rámci Weberova tradičního panství (Keller 2010: 21). Vztah mezi patronem a jeho klienty představoval v patrimoniálním způsobu vlády hlavní princip, na jehož základě byly organizovány politické, ekonomické i sociální procesy. Základem byla nerovnost, tedy hierarchie vztahů, závislost klienta na patronovi, která byla doplněna o reciprocitu tohoto vztahu, respektive reciprocitu výhod, které ze vztahu plynuly (Müller 2012: 89). V rámci moderní společnosti řízené prostřednictvím moderní byrokracie by ale jako jeden z hlavních funkčních principů měla platit férovost ve smyslu rovnosti přístupu občanů k organizacím státu (Keller 2010: 2003). Právě obdobou vztahu mezi patronem a klientem (tedy feudálem a leníkem) v rámci tradičního panství je moderní klientelismus, který se může (ačkoliv by neměl!) vyskytovat v rámci moderního způsobu vlády, respektive v rámci Weberova legálního panství. V průběhu procesu přerodu směrem k moderní správě, ve které není veřejný úřad chápán jako majetek svého držitele, však doposud běžné chování zcela nevymizelo, byť ztratilo svoji dosavadní legitimitu. To, co bylo v rámci patrimoniální společnosti běžné, se stalo v rámci moderní byrokracie oficiálně zapovězeným (srov. např. Keller 2013; Scott 1972; Keller 2010 a další).

Hlavní rozdíly mezi korupcí, klientelismem a stranickou patronáží stručně shrnují Kopecký, Scherlis a Spirova (2008: 4–7; viz Tabulka 1). Liší se motiv k těmto typům jednání – u patronáže jde o kontrolu, vliv a snahu odměnit, u klientelismu o získání výhody a u korupce autoři uvádí finanční zisk – i když toto pojetí korupce považují za velice zúžené, jelikož zisk z korupce může být i nefinanční povahy (například statusový či příslib protislužby atd.). Autoři odlišují také veřejné zdroje, o které se jedná – zatímco u patronáže jsou tímto prostředkem posty, u korupce zejména snaha ovlivnit veřejné rozhodnutí. Nakonec se odlišuje i právní status – korupce je jevem ilegálním,⁵ patronáž dominantně jevem legálním (Kopecký, Scherlis a Spirova 2008: 4).

⁵ Korupce bývá běžně chápána jako ilegální činnost. Taková korupce je přímým porušením právních norem – jde například o podplácení, vydírání atd. Vedle toho se však můžeme setkat i s pojmem (jakkoli bizarně znějícím) „legální korupce“ (viz Kaufmann 2005; srov. Vymětal 2006: 17). Jde o takové jednání, které přímo neporušuje zákon – to je dáno většinou tím, že právní rámec je natolik nedokonalý, že prostřednictvím různých právních klíčků dané jednání vlastně umožňuje. Může také existovat více různých způsobů výkladů práva a korupční jednání je tak možné legalizovat. Pokud se korupci (respektive to, co by mohlo/mělo být nahlíženo jako korupce, tedy jako ilegální čin) podaří legalizovat, přestává platit samotná výše představená definice, která hovoří o „zneužití postavení pro vlastní

Tabulka 1: Srovnání principů korupce, klientelismu a stranické patronáže

	<i>Patronáž</i>	<i>Klientelismus</i>	<i>Korupce</i>
Oblast, na kterou aktivita cílí (motivace „korumpujícího“)	Obsazení pozic ve veřejném sektoru	Získání výhody v přístupu ke státu a jeho institucím	Ovlivnění veřejného rozhodnutí
Důvod vykonávání aktivity (motivace „korumpovaného“)	Kontrola instituce nebo odměna loajálnímu straníkovi (případně snaha si loajalitu zajistit)	Nefinanční zisky (například protislužba či očekávání protislužby v budoucnosti, vytvoření závazku atd.) (důvodem může být také vyřízení předchozího takového závazku)	Zisky (finanční či nefinanční)
Právní status aktivity	Legální nebo nelegální	Legální nebo nelegální ⁷	Nelegální (hovoří se i o „legální korupci“ – srov. výše)

Zdroj: Autor, částečně inspirováno podle Kopecký, Scherlis a Spirova (2008: 4)

obohacení“ – není-li porušen zákon, nelze hovořit o „zneužití“. K něčemu podobnému může docházet (nejen) v okamžicích radikální transformace systému, ve kterých dochází k odstraňování starých norem a jejich nahrazování novými (Weinberg a Rubington dle Frič a Kabele 1999: 24–25). Tento stav platí i pro postkomunistické země v prvních fázích transformace po pádu nedemokratických režimů. Nejasný výklad práva a nejasné posouzení, zda daný čin korupcí je či není, samozřejmě nenastává pouze v obdobích transformace; může být běžnou součástí politického procesu i ve společnostech, které by bylo možné považovat za více méně stabilizované. Pokud v této věci ještě krátce odbočím, zmíním pro ilustraci nedávný případ, v kterém byli tři bývalí poslanci ODS (Ivan Fuksa, Petr Tluchor a Marek Šnajdr) obviněni z korupčního jednání. Podle státního zastupitelství tito poslanci přijali úplatek v podobě lukrativních postů ve státních firmách výměnou za to, že se vzdají mandátu a nebudou se tak účastnit projednávání zákona, na který měli odlišný názor oproti názoru jejich strany a celé vládní koalice. „Trafiky“ jim měl nabízet tehdejší premiér Petr Nečas. Na základě rozhodnutí Nejvyššího soudu však byla trojice bývalých poslanců zproštěna obvinění s odůvodněním, že nemohou být stíháni za údajné trestné činy, které se udály do okamžiku složení jejich mandátu – šlo tedy o činy poslanců, které chránila poslanecká imunita. Celý proces doprovázela široká společenská, politická i akademická debata o tom, zda je takovéto dosazení do funkce jednáním korupčním. Navzdory tomu, že soud rozhodl, že dosazení trojice do finančně zajímavých funkcí proběhlo v souladu se zákony (a tím pádem tedy nejde o korupci v její nelegální podobě), domnívám se, že celá tato sociální směna naplnila podstatu společensko-vědního (i když evidentně nikoliv právního) chápání korupce. Celkově tedy můžeme konstatovat, že jakmile nějakou činnost označíme jako korupční, okamžitě se ukáže, že s naším názorem nemusí souhlasit zdaleka všichni a podpora nemusí být ani v existujícím právním řádu. Pavol Frič a Jiří Kabele (1999: 10–11) uvádějí příklad sponzorské večeře vládní strany za účasti představitelů firem v částečném státním vlastnictví, která, ačkoliv nijak neporušuje platné právní předpisy, může být částí společnosti nahlížena jako korupční akt, na druhou stranu další část společnosti ji může považovat za standardní akt v rámci běžné politiky. Je navíc zjevné, že lidé žijící v různých sociálních prostředích budou mít odlišný názor na to, co je a co není korupce. Postavíme-li vedle sebe pak různé právní systémy, zjistíme, že v některých zemích je nějaký jev trestně stíhán jako korupce, v jiných společnostech je však zcela běžnou a legální praxí (Frič a Kabele 1999: 11). Zmínit lze ještě různá chápání korupce ve vztahu k překročení norem. Ve společnosti existují různé druhy norem. V pojetí, které se označuje jako legalistické, je korupcí takové jednání, které překračuje právní řád (čili oficiální normy), jde tedy o trestný čin, který se stává předmětem zájmu soudů. Veřejný činitel se kromě zákonů řídí i dalšími předpisy – například normami, které fungují v rámci úřadu, v němž působí. Nepřekročí-li daný úředník zákony, ale „pouze“ vnitřní předpisy daného úřadu, bývá v případě odhalení postihován nikoli soudem, ale většinou svým nadřízeným – ve společenskovední literatuře bývá toto vymezení korupce označováno jako „public office“ definice. Výše však byly zmíněny příklady, které nepřekračovaly zákony ani předpisy úřadů, ale přesto mohou být ze strany společnosti či některých sociálních vědců za korupci považovány. Jak doplňují Frič s Kabelem (1999: 14), „(...) společenské vědy se obloukem vrátily tam, odkud vyšly, tj. k laickému chápání korupce. Veřejné mínění totiž ničím jiným není.“

⁶ Pojmy „korumpovaný“ a „korumpující“ jsou záměrně umístěny do uvozovek, jelikož jsou použity nejen pro kategorii korupce, ale i pro kategorie klientelismu a patronáže. Důvodem jejich použití je odlišení dvou stran, které se těchto jednání dopouštějí. Cílem tedy není označit toho, kdo vykonává patronáž, apriorně za korumpujícího.

⁷ Klientelistické jednání může mít i legální podobu. I v rámci veřejného sektoru existuje řada míst, na jejichž obsazování nemusí být vypsáno výběrové řízení. Pokud například vedoucí na takovou pozici obsadí svého známého, který nevykazuje dostatečné kompetence, narušuje tím principy normativní teorie liberální demokracie a zároveň *de facto* také princip fungování moderní byrokracie, vytváří příležitost k možnému očekávání závazku a protislužby v budoucnosti, stejně jako příležitost ke vzniku neformálních klientelistických sítí; nicméně nejde o porušení zákona.

To ovšem neznamená, že pozice získaná prostřednictvím stranické patronáže nemůže být využita ke korupci a kleintelismu, například k následnému prosazení nejrůznějších zájmů. Jmenování do funkce totiž může vytvořit hierarchický vztah a pocit vděčnosti a závazku do budoucnosti,⁸ které nemají místo ve veřejném prostoru v rámci veřejné sféry v moderní liberálně-demokratické společnosti (Müller 2012) postavené na principech férovosti a jsou typické pro společnosti nemoderní (srov. Bourdieu 1977). Stejně tak může být získání vysoké pozice v rámci státní administrativy prvním krokem k ilegálnímu osobnímu obohacení straníků, stranických bossů a jejich podporovatelů. Kontrola klíčových funkcí, například v policejním aparátu, může být užita k zastavení či zabránění vyšetřování sporného financování dané politické strany.⁹ V těchto případech se patronáž stává blízkou korupci a stává se z ní nelegální aktivita. Schopnost vykonávat stranickou patronáž je pro politické strany v rozvoji dalších korupčních a klientelistických možností klíčovou – jen pokud strana dokáže obsadit významné posty „svými“ lidmi, mohou tito jedinci dále odklánět finanční toky, manipulovat výběrová řízení, zabránit vyšetřování atd. A to ve prospěch strany, která jim post zajistila (Kopecký a Spirova 2011: 906; Kopecký a Scherlis 2008: 357). Aktérem, který z korupce v tomto případě profituje, nebývá jedinec, ale strana jako celek (případně její elity), aniž by o tom samozřejmě museli řadoví členové vědět (srov. Smilov 2007). Dochází tedy k institucionalizaci a imunizaci korupce.¹⁰ Pochopení vzorců stranické patronáže je tedy zásadní nejen pro pochopení korupce, ale i pro uvědomění si skutečnosti, že v podmínkách, kdy je vykonávána rozsáhlá stranická patronáž, může být kvůli tomuto systému velice složité korupci potlačit. Pokud velká část příjmů strany pochází z korupčních či klientelistických aktivit, které jsou kryty pomocí stranické patronáže, je pro stranu výhodné tento systém udržovat, což komplikuje snahu o omezení korupce, jelikož strana a její představitelé nebudou mít vůli provést zásadní změny, které by byly účinné v protikorupčním boji.

b. Stranická patronáž a kartelové strany

Z charakteristiky stranické patronáže je patrné, že pokud by byla aplikována ve velmi rozsáhlé míře, měla by blízko k teoretickému konceptu kartelové strany (viz Katz a Mair 1995; Katz a Mair 2009; k debatě nad konceptem v českém prostředí viz také Jarmara 2002; Jarmara 2011; Klíma 1998; Klíma 2013; Linek 2002 a další), se kterým bývá běžně spojována. Podstatou spolupráce stran vytvářejících kartel je pomocí zákonných, institucionálních a dalších opatření dosáhnout uzavření stranického systému tak, aby se do něj nemohly dostat nové politické strany. Druhým charakteristickým rysem je snaha využívat co nejvíce státních zdrojů pro vlastní existenci (Jarmara 2011: 136). Kartelová strana tak místo zaujetí místa zprostředkovatele mezi občanskou společností a státem prorůstá se státními institucemi a financemi, od občanské společnosti a jejích zájmů ji pak dělí nepřekonatelná propast (Katz a Mair 1995: 13; Mair 1994). U strany kartelu však nejde o zcela nový jev – již tzv. catch all strany se naučily využívat stát a manipulovat státním aparátem nejen v zájmu svých voličů, ale i ve svém vlastním zájmu. Strany okupovaly stát a začaly jej řídit na základě pravidel, která samy přijaly. Stát se stal zdrojem prostředků stran (Jarmara

⁸ A to nejen v těch případech, ve kterých je jedinec do funkce jmenován za odměnu, i když se zdá, že v tomto případě je motivace k zachování loajality větší.

⁹ Stranická patronáž tak může vést k budování systému umožňujícího rozvinutí korupce v jejím systémovém stadiu (srov. Caiden a Caiden 1977; Langr 2014).

¹⁰ Ještě jednou připomínám, že korupce nemusí být a nebývá jediným motivem vykonávání stranické patronáže. Je jedním z několika různých motivů, které vedou strany k dosazování spřízněných jedinců do důležitých funkcí.

2011: 141) – například v podobě přijetí opatření, že strany jsou ze strany státu honorovány za každého voliče, který jim odevzdá svůj hlas (Katz a Mair 1995: 15). Strana kartelu posunula tyto prvky ještě dále.

Literatura (Katz a Mair 1995; Jarmara 2011) uvádí několik principů, které jsou charakteristické pro stranu kartelu a pro její snahu omezit soutěž a maximalizovat svůj zisk napojením na stát.¹¹ Jde jednak o proměnu financování stran, kdy se hlavním zdrojem financí stává stát (nikoli například sponzorské dary). Strany, které stát ovládají, se samy jeho prostřednictvím financují. To mohou dělat legálně (například již zmíněnými volebními příspěvky), či nelegálně – podoba systému, kdy dochází ke kartelizaci a monopolizaci korupčních toků a kdy jsou díky rozsáhlému principu stranické patronáže všechna kontrolní tělesa (policie, státní zastupitelství, soudy) přímo či nepřímo ovládána stranami, zejména prostřednictvím dosazování „spolehlivých“ jedinců do jejich vedení, umožňuje nelegální financování snadno krýt. Jelikož strany ovládají systém jako celek, mohou postupně přijímat zákony, které tuto jejich činnost v podstatě legalizují. Dalším charakteristickým rysem je změna charakteru povahy volební soutěže, kdy dochází k oslabení konkurence mezi stranami tvořícími kartel (Katz a Mair 1995: 19).

Třetím důležitým aspektem je zajištění přístupu stran do státem regulovaných médií. Strany, které ovládají tato média, mají exkluzivní přístup k divákům, což je zvýhodňuje nejen v okamžiku voleb, ale dále i tím, že mohou v rámci těchto médií permanentně prezentovat svoje názory. Při ovládání rad a komisí, které spravují veřejnoprávní média, bývá často využíváno prvků stranické patronáže, která zajistí vytvoření dostatečného dohledu nad těmito institucemi. Jarmara (2011: 146) upozorňuje, že velice silnou pozici mají v tomto ohledu české politické strany (ačkoliv český stranický systém nelze považovat za kartel) – rady, které řídí Českou televizi a Český rozhlas, jsou voleny jediným tělesem – Poslaneckou sněmovnou. Jako poslední znak kartelové strany můžeme uvést změnu ve vnímání demokracie, zejména pak její redukci na akt voleb (Katz a Mair 1995: 21–23; viz také Jarmara 2011). Veškeré další politické aktivity, které neprobíhají v rámci standardní působnosti politických stran, nebývají považovány za legitimní vyjádření názorů společnosti. Představitelé stran si jsou vědomi, že politické akce občanské společnosti (petice, referenda atd.) mohou změnit rovnováhu sil ve prospěch nové politické organizace, která není součástí kartelu. A ta by následně mohla narušit symbiózu stávajících stran se státem, včetně možnosti provádět stranickou patronáž a získávat prostor pro korupční a klientelistické aktivity.

Při zmínce o kartelové straně je možné se v souvislosti s korupcí a klientelismem krátce zastavit ještě u dalších typů politických stran, které bývají v odborné literatuře zmiňovány, zejména v souvislosti s tím, že koncept strany kartelu není schopen postihnout všechny trendy, které se v procesu proměny stranických systémů objevují (viz Hloušek 2012: 323). Jako první můžeme zmínit stranu pojatou jako firmu (srov. Hopkin a Paolucci 1999; Krouwel 2006) – taková strana, je svými představiteli, tedy „politickými podnikateli“ (srov. Keman a Krouwel 2006), vnímána doslova jako firma, politika je pak vnímána jako business. Strana se tak stala novým způsobem podnikání v politickém prostoru. Vzhledem ke svému vnitřnímu fungování, zejména díky nízké institucionalizaci strany a velkému vlivu politického podnikatele v čele strany vytváří předpoklady pro to, aby byly nástroje jako korupce či dosazování spřátelených jedinců do vlivných postů využívány – snahou strany je přeci maximalizovat zisk. Zmíněn by měl být ještě jeden stranický koncept (a to už i kvůli svému názvu) – jde o takzvanou klientelistickou stranu,

¹¹ Jde o charakteristiky strany v jejím chování vůči okolí. K proměně vnitrostranických vztahů a mechanismů viz např. Bolleyer (2008).

kteřá se dle Michala Klímy (2013) v jistých aspektech odlišuje od strany kartelu. Klíma charakterizuje klientelistickou stranu pomocí celkem patnácti (možná až překombinovaných a v některých případech dosti diskutabilních) bodů, nicméně některé z nich mají zcela jistě ve vztahu ke korupci a klientelismu své opodstatnění. Kromě bodů, které se věnují propojení tohoto typu strany s netransparentním byznysem na straně jedné a se státními strukturami na straně druhé, jde zejména o Klímovo přesvědčení, že si tato strana podmaňuje úřednický stav jako speciální profesní vrstvu působící v rozhodovacím procesu. Držitelé úřadů, které do těchto pozic dosadila strana, jí zajišťují legalizaci skrytých dohod a zisků. Tento bod tak naplňuje samotnou podstatu stranické patronáže, který je nutný pro růst dalších korupčních možností (srov. Kopecký a Spirova 2011). Ačkoliv celý model klientelistické strany budí v jistých ohledech rozpaky (kvůli teoretické nejasnosti i zcela absentujícím empirickým důkazům), tyto Klímovy připomínky jsou ve vztahu témat politické strany, patronáže a korupce jistě zcela oprávněné.¹²

Doposud byla stručně představena teoretická východiska výzkumu stranické patronáže, která je v textu pojata jako stranou ovlivněné jmenování členů či sympatizantů do veřejných pozic a následná možnost z tohoto obsazení těžit. Ačkoli bývá patronáž často spojována s korupcí, liší se její mechanismy i důvody vykonávání – těmi je zejména snaha odměnit jedince nebo snaha kontrolovat daný úřad. Právě to, jaké jsou motivace vykonávání patronáže, a také to, na základě čeho jsou jedinci instalováni do úřadu v rámci patronážní politiky vybírání, patří mezi zajímavá témata výzkumu stranické patronáže, přičemž na zajímavé poznatky lze narazit i v komparativních studiích. K některým z těchto obecných východisek (například k otázce motivací vykonávání patronáže, ke spojitosti patronáže a korupce nebo k financování politických stran) se vrátím v následujících částech. Ještě předtím se ale zaměřím na otázku stranické patronáže v komunistickém režimu, jejíž poznatky následně využiji při výkladu patronáže v postkomunistickém prostředí.

3. Nomenklaturní systém – hierarchie jako základ vládnutí a příklad stranické patronáže v komunistickém Československu

Podívejme se nyní na nomenklaturní systém, který podle některých autorů (Holmes 2003) představoval příklad extrémní podoby stranické patronáže, která navíc výrazně ovlivnila korupční a klientelistické vazby v rámci komunistických režimů. Nastínění zdrojů patronáže v komunistickém režimu je důležité i pro další sekci, jelikož podle mnohých autorů (srov. Kopecký a Spirova 2011; debata viz níže) se podoba patronáže v postkomunistických zemích přímo odvíjí od podoby a vzorců patronáže v dříve existujících komunistických režimech.

Ačkoli se jednotlivé komunistické režimy svým vnitřním uspořádáním a fungováním částečně odlišovaly, je možné nalézt několik shodných jmenovatelů – zejména nadvládu komunistické strany, socialistický systém produkce založený na kolektivním vlastnictví a závislost jednotlivých států na Moskvě (srov. např. Staniszkis 1989). Komunistickou stranu a její nadvládu nad státem a společností je tedy možné považovat za jeden z charakteristických znaků

¹² Klíma však dodává další diskutabilní a jakoukoliv evidenci nepodložený závěr, ve kterém tvrdí, že zatímco kartelová strana je typická pro Skandinávii, Německo a Rakousko, klientelistická strana je spojená se střední Evropou, Balkánem a Itálií. Pro některé další státy (například Ukrajinu nebo Bulharsko) přichází Klíma ještě s jedním pojmem – s blíže nevysvětleným konceptem oligarchické strany, která podle Klímy vzniká v zemích procházejících transformací, v jejímž procesu se vlivní oligarchové s nově nabytým majetkem stávají zároveň politickými lidry a ovládnou ekonomiku i politiku daného státu (srov. Klíma 2013: 230). Bližší vysvětlení rozdílů mezi stranou klientelistickou a stranou oligarchickou není autorem provedeno v teoretické rovině ani demonstrováno na konkrétních příkladech.

komunistického režimu. Politická aréna (srov. Linz a Stepan 1996) tak převládla a začala určovat funkci a podobu vzájemné interakce ostatních arén (tedy administrativní, společenské, ekonomické a právní). Jen na rozhodnutí strany a jejích orgánů záviselo, kdo bude dosazen do důležitých pozic v rámci veřejné správy nebo státem vlastněných podniků. V rámci komunistické správy docházelo k budování hierarchických vztahů (viz Kabele a Hájek 2002; Kabele a Hájek 2008), které jsou spojeny s principem nomenklatury. Ne v každém komunistickém režimu však nomenklatura fungovala stejným způsobem. S tímto zásadním aspektem fungování komunistických režimů je tedy spojeno jedno z možných rozlišení mezi různými typy těchto režimů, které nabízí například Kitschelt (Kitschelt et al. 1999: 21–28).

Typy režimů, které Kitschelt uvádí, jsou zajímavé právě v souvislosti s otázkou klientelismu a stranické patronáže. V této konceptualizaci se můžeme setkat celkem se třemi modely fungování komunistických režimů – patrimoniálním, národně-akomodativním (national-accommodative) a byrokraticko-autoritářským. Každý z těchto typů vykazuje dle autorů jisté odlišnosti. Administrativní a byrokratické struktury v patrimoniálním komunistickém režimu (za příklad může sloužit Bulharsko) byly málo rozvinuté, fungování státu bylo do velké míry založené na patronážních a klientelistických sítích vytvářených jednotlivými politiky, nepotistickými sítěmi a korupčními kruhy kolem držitelů moci. Prim v procesu vykonávání patronáže a jmenování jedinců do lukrativních pozic tedy hrálo rozhodnutí konkrétních stranických bossů, které neomezovala silná stranická struktura. Hlavním kritériem pro jmenování je v takové situaci loajalita a nejen politické, ale i osobní spojenectví se stranickým bossem. Celá situace výrazně připomínala klasický patrimonialismus typický pro předmoderní systém správy, který byl zmíněn výše. Byrokraticko-autoritářský komunismus (zastoupený například Československem) byl oproti tomu typický vysokým stupněm byrokratizace a institucionalizace správy, ve které byla kromě jednotlivců důležitá i stranická struktura jako celek, bez ohledu na konkrétní jedince. Jmenování do funkcí bylo tedy spíše výsledkem schválení kolektivním tělesem než jednoduchým rozhodnutím na základě klientelistického vztahu mezi dvěma jedinci. Jedinec byl do pozice jmenován zejména s ohledem na jeho politický kapitál (srov. níže) a politické spojenectví, spojenectví osobní mezi konkrétními jedinci nebylo za všech okolností to nejdůležitější. Důvodem vykonávání patronáže byla zejména snaha kontrolovat danou instituci (viz níže). Národně-akomodativní režim (kupříkladu Polsko nebo Maďarsko) pak spojoval prvky obou předchozích. Byrokratickému režimu byl podobný dobře rozvinutou byrokratickou strukturou. Na rozdíl od ní však hrály s vůdčími jednotlivci spojené patronážní principy důležitou roli jako modus operandi v rámci státních struktur, zejména za účelem spojování protikladných zájmů uvnitř vládnoucí strany (i mimo ni). Odlišné fungování patronážních a klientelistických praktik v jednotlivých typech režimů vede některé autory (Kopecký a Spirova 2011) k přesvědčení, že podoba těchto praktik před pádem režimu měla zásadní vliv na rozvoj vzorců patronáže po zhroutilí komunismu. Pochopení patronážních vzorců v komunistických režimech je tedy klíčové pro jejich výzkum v postkomunistickém období, i když došlo k výrazné strukturální proměně prostředí, ve kterém k patronáži dochází. K tomuto tématu se vrátím v následující sekci. Nyní stručně představím fungování nomenklaturního systému na konkrétním příkladu komunistického Československa.

Nomenklatura byla chápána ve smyslu hierarchie pozic ve státní byrokracii schvalovaných výborem strany nebo pozic v rámci komunistické vládnoucí elity. Šlo tedy o skupinu nejvýznamnějších politických a ekonomických elit. Místa (funkce), která byla zahrnuta do systému nomenklatury, byla považována za natolik důležitá, že při jejich obsazování byla užita

kodifikovaná soustava principů. Smyslem tohoto postupu bylo zajistit, aby na všech alespoň trochu významných postech byly osoby režimu loajální. K tomu sloužil zmiňovaný postup schvalování. A tento instrument sám o sobě představuje druhý význam pojmu nomenklatura. Nomenklatura tedy odkazuje jak ke konkrétní skupině lidí v určitých funkcích, tak ke způsobu jejich jmenování a kontroly (Cviklová 2008b: 5).

Nomenklatura se dělila na určité stupně (například na úrovni města, okresu, kraje a ústřední úrovni) a dále na dva základní typy, které lze označit jako užší nomenklaturu a řadovou nomenklaturu. Cviklová (2008b) uvádí konkrétní příklady těchto dvou skupin na úrovni okresu v komunistickém Československu – na okresní úrovni bylo v rámci úzké nomenklatury sdruženo maximálně několik desítek osob, které se dobře znaly a pravidelně se stýkaly pracovní a často i osobně. Šlo o nejvyšší politické a ekonomické špičky okresu, které si na základě osobních vztahů vytvořily dobré kontakty. Jak dokazují různé studie, největší výhodou příslušnosti k úzké nomenklatuře nebyl výrazný platový příjem (ten často nepřesahoval platy odborníků v průmyslu – viz například Kabele a Hájek 2008; srov. Holý 2010), ale možnost zapojení do klientelistických struktur. Velice brzy po počátku fungování nomenklатурních systémů se mezi členy užší nomenklatury na jedné straně a „obyčejnými lidmi“ na druhé straně vytvořily klasické vztahy na základě vazby mezi patronem a klientem. Řadová nomenklatura na úrovni okresu zahrnovala běžně stovky míst, v silně industrializovaných oblastech mohlo jít až o tisíce (Cviklová 2008a: 125). Šlo o všechny alespoň částečně důležité pozice – ředitele menších organizací, kulturních institucí, škol atd. Mnoho z těchto lidí ani nebylo ve straně, neměli žádnou moc; do systému nomenklatury byli zařazeni záměrně. Cílem bylo, aby strana rozhodovala o jmenování do co největšího počtu pozic.

Nomenklatura však nefungovala pouze jako systém stranického dozoru nad společností, ale také jako prostředek vzestupné společenské mobility – zejména tím, že svým členům poskytovala členstvím jako takovým značný (politický) kapitál (srov. Bourdieu 1986 nebo 1977). Vlastnictví různých druhů kapitálu (ekonomického, sociálního či kulturního) a jejich různého objemu je tím, co určuje pozici aktéra v sociální struktuře. Pojmy kulturní kapitál, sociální kapitál a ekonomický kapitál užívám ve smyslu multidimenzionální analýzy sociální struktury u Pierra Bourdieu (1986 nebo 1977; srov. Růžička a Vašát 2011). Politický kapitál odpovídá specifické formě sociálního kapitálu a byl dán zejména členstvím v komunistické straně. Právě politický kapitál, který byl někdy kombinovaný s kulturním kapitálem (například ve formě určitého vzdělání), určoval příslušnost jedince ke komunistické elitě (Szelényi a Treiman 1991: 287). Po většinu doby a ve většině případů ovšem platilo, že politický kapitál byl důležitější. Jmenování bylo výsledkem politického kapitálu a dále tento kapitál daného jedince posilovalo. Pro vrcholné hospodářské funkce tak byla (alespoň do 70.–80. let; srov. Kabele a Hájek 2008) důležitější politická spolehlivost než odborná fundovanost.

Jistý politický kapitál byl nutný již při vstupu jedince na pozici obsazovanou v rámci nomenklaturního pořádku. Držení této pozice pak jedincův politický kapitál dále reprodukovalo a znásobovalo. Odlišná míra politického kapitálu určovala vztahy dominance a hierarchie. Na základě tohoto fundamentálního charakteru hierarchických vztahů vyjádřených principem nomenklatury si elity komunistických stran rozdělily nejen politické funkce, ale obsadily i veškerá strategická místa v nepolitických odvětvích (Možný 2009). Nastal tedy stav, o kterém už před lety psal ve své dnes již legendární práci Milovan Djilas (1977).

Je zřejmé, že výše představené principy nomenklatury a způsob obsazování jejích členů, kdy hlavním kritériem bylo rozhodnutí strany, loajalita daného jedince vůči straně a kombinace snahy

komunistické strany kontrolovat danou pozici a zároveň časté snahy odměnit daného jedince (zejména v některých typech komunistických režimů), naplňují Holmesovo (2003) tvrzení, že nomenklaturní systém je do krajnosti dovedeným příkladem stranické patronáže. Kvůli centralizaci rozhodování o obsazování postů a kvůli klientelismu, kterým byly komunistické režimy a systém jejich správy silně prostoupeny (Marada 2003),¹³ došlo (za podpory faktu, že v rámci komunistického modelu bylo vše s výjimkou nukleární rodiny součástí veřejného/politického prostoru a podřízeno dozoru strany) k centralizaci a monopolizaci korupčních aktivit ze strany státu (viz Frič a Kabele 1999: 31). Právě komunistické režimy jsou zcela typickým příkladem monopolizace, respektive etatizace korupce, což jsou významné formy institucionalizace korupce. Monopolizací se rozumí vytvoření monopolu (respektive kartelu) v jednotlivých odvětvích byrokracie, či dokonce v rámci celého města a jeho správy (Benson a Baden 1985). Velice pokročilou formou institucionalizace je pak etatizace korupce, která bývá přítomná v různých nedemokratických režimech – korupce není státem (respektive byrokracií a politickými elitami) jen přehlížena, ale přímo organizována. Stává se tak nedílnou součástí ekonomického a politického systému (Vymětal 2006: 25–26). Ukázkovým příkladem etatizace korupce byly právě komunistické režimy ve středovýchodní Evropě (Frič a Kabele 1999: 31).

4. Stranická patronáž a korupce v postkomunistickém prostředí

Zaměříme se nyní na stranickou patronáž po pádu komunismu a také na to, jakým způsobem se do její podoby promítlo institucionální dědictví komunismu.¹⁴ Silně rozvinutá stranická patronáž, která existovala již v komunistických režimech (viz výše), po pádu komunismu prošla v souvislosti se vznikem či obnovením pluralitních stranických systémů proměnou, a přestože se

¹³ V rámci nomenklatury vznikaly celé sítě osobních vztahů. Sítě bývají ve společenských vědách běžně chápány jako opaky hierarchie (které tvořily základ nomenklatury). Nemusí tomu tak ale být ve všech případech – sociální síť může obsahovat i asymetrii a hierarchii, které v ní někdy mohou dokonce hrát hlavní úlohu (Frič 2008: 296) – příkladem je právě komunistická nomenklatura. V souvislosti s komunistickým Československem zmiňuje Pavol Frič zejména dva typy neformálních sítí – predátorské, které se soustředily na úplné ovládnutí institucí, a redistribuční, které se snažily instituce využít ke směně nedostatkového zboží, pozic, podpory atd.

¹⁴ Otázka institucionálního dědictví komunismu a jeho vlivu na podobu patronážních vzorců po pádu nedemokratických režimů nutí učinit jednu doplňující poznámku. Jde totiž o součást širší debaty o samotné povaze a možnostech chápání postkomunismu, která rozděluje vědeckou komunitu na dva v podstatě nesmiřitelné tábory, které zcela odlišně nahlíží na determinující vztah komunismu vůči postkomunismu. Proti chápání postkomunismu jako specifické historické zkušenosti, která spojuje jednotlivé postkomunistické země přítomností obdobných reziduí komunistických režimů, se v českém prostředí vyslovují například Holzer s Balíkem (2007). Podle nich je pro tento názor příznačné přesvědčení, že komunismus jako režimní praxe překryl veškeré před-komunistické rysy jednotlivých společností a nadefinoval jejich více méně statickou podobu po pádu komunismu. Období komunismu se tak mělo stát hlavním klíčem k vysvětlení celého postkomunistického vývoje. Celkově je třeba poznamenat, že v rámci české politologické tvorby není publikací, které by postkomunismus pojímaly jako specifický sociální útvar, nijak zásadní množství (Lachmann 2014). Existuje velké množství prací zaměřených na politické procesy v postkomunistické Evropě, které tuto otázku vlastně vůbec neřeší a ve výkladu (často orientovaném na oficiální fasádu politického systému) se možnému institucionálnímu či kulturnímu dědictví komunismu nijak výrazně nevěnují (viz např. Kubát 2003). V předkládaném textu se kloním ke druhé skupině autorů, která považuje vývoj po pádu komunismu za výrazně determinovaný komunistickým dědictvím. Nejde však o přesvědčení, že by postkomunismus vytvářel uniformitu, která by (kulturně či institucionálně) spojovala veškeré země s komunistickou zkušeností. Koncept postkomunismu v tomto tak souvisí spíše s přesvědčením, že po pádu komunistických režimů se jednotlivé dříve komunistické země musely potýkat s obdobnými problémy a vypořádat se s dědictvím komunistické vlády, byly tedy zásadně ovlivněné svou minulostí. Tyto problémy se mohou projevovat v různých zemích s různou intenzitou a v různé kombinaci, nicméně na dědictví předchozích desetiletí narážíme všude. Katherine Verdery (2002) zmiňuje zajímavou možnost paralely postkomunistických studií se studií postkoloniálními. Mnoho společností, které neměly mnoho či nic společného před započítím kolonizace, se staly součástí obdobně organizovaných koloniálních celků a i přes odlišné cesty vývoje po procesu dekolonizace se všechny potýkají s nejrůznějším dědictvím minulosti.

míra a vzorce patronáže mezi jednotlivými postkomunistickými zeměmi částečně liší, všechny obdoby tohoto jevu můžeme vysvětlit zejména komunistickou minulostí (Kopecký a Spirova 2011: 898) a částečně též podobou postkomunistické transformace a způsobem vzniku politických stran (Schefter 1994).

Nové vzorce stranické patronáže se začaly v postkomunistických zemích rozvíjet na počátku devadesátých let, v období složité transformace státu, politiky, společnosti a ekonomiky (Offe 1991; Melich 2005 nebo Roeder 1999). V tomto období vzniklo velké množství politických stran na úrovni parlamentu – v procesu drobení širokých protikomunistických front, které v mnoha případech vyhrály první volby po pádu režimu a následně, po splnění cíle, který jejich členy jednotil – tedy odstranění komunismu –, se rozpadly na několik stran. V jejich jádru stáli často poslanci zvolení do prvního parlamentu za široká občanská hnutí. Podobným způsobem, tedy v rámci establishmentu a nikoli z politického hnutí mimo zaběhnuté politické elity, vzniká v postkomunistickém prostředí mnoho nových stran dodnes. Strany, které vzniknou „uvnitř systému“, respektive v napojení na stát, jsou dle Scheftera (1994) náchylnější k vykonávání stranické patronáže. Pokud strany vznikají mimo establishment, často jde o strany, které nevzniknou na půdorysu občanského hnutí, ale o strany vzniklé spíše v prostředí byznysu, někdy dokonce na půdorysu firmy (v českém případě se může jednat o Věci veřejné, v novější době pak ANO). Tyto strany, které fungují do velké míry jako soukromé firmy (Hloušek 2012), jsou z logiky věci k vykonávání rozsáhlé patronáže také náchylné, což ostatně obě strany potvrdily – v případě Věcí veřejných šlo o mnoho jedinců spojených s firmou ABL Víta Bárty, která ostatně byla se stranou personálně výrazně provázána, zejména s vedením strany a jejím poslaneckým klubem (Bureš 2012: 149); v případě ANO pak o Agrofert a další podniky navázané na Andreje Babiše.

a. Otázka financování politických stran

Tato osobitá kombinace state-(re)building a vnitřního organizačního původu stran vede k rozšířené patronáži, respektive politizaci státu (Kopecký a Spirova 2011: 899), případně k jeho exploataci ze strany politických stran. S tímto tvrzením přišla zejména Anna Grzymala-Busse (2007). Exploatace státu začala již v průběhu postkomunistického budování demokratických institucí. S budováním státu bylo spojené přivlastňováním si státních zdrojů a jejich vyvádění ze státu do stranických pokladen, stejně jako vytváření velkého množství nových institucí (data a příklady srov. Grzymala-Busse 2007: 134, 176),¹⁵ které byly následně obsazeny na základě patronážních principů vlastními členy a sloužily a slouží k další exploataci státu, jejímž cílem má být posílení stranických příjmů (Grzymala-Busse 2007: 40). Rozsáhlé přeskupení a dostupnost nových ekonomických a politických zdrojů v průběhu transformace mohly politiky vystavit neúměrně silnému pokušení, aby opustili sledování stranického programu a soustředili se na budování klientelistických a korupčních sítí (Skovajsa 2009: 201), někdy navázaných na stranu jako celek.

Korupce bývá s politickými stranami jako celky spojována zejména právě v otázce jejich netransparentního financování. Během prvních deseti let od začátku postkomunistické transformace se v jednotlivých zemích v rámci financování stran rozvinuly tři hlavní skupiny problémů (srov. Smilov 2007: 9), které ale nutně nemusí vytvářet specifika postkomunismu. První skupina souvisí s nedostatečnou transparentností financování. Většina zemí přijala právní

¹⁵ Počet státních úředníků přitom ve všech postkomunistických zemích značně rostl (Holmes 2003; Lupták 2009).

regulace upravující povinnost přiznávání příjmů a výdajů politických stran – tyto regulace jsou ale ve většině případů neefektivní (stejně jako předpisy v jiných oblastech spojených nejen s korupcí; srov. Holmes 2003) a mohli jsme být proto svědky odhalení mnoha případů tajných kont politických stran (pro případ českých politických stran srov. Císař a Petr 2007; Pšejda 2005; Linek a Outlý 2007; Linek 2010 a další). Nicméně v tomto ohledu nalezneme rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, které se odlišují právní regulací financování politických stran, například v otázce možnosti či nemožnosti přijímat dary od anonymních donorů (srov. Grzymala-Busse 2007: 184).

Druhá skupina je spojena s nerovným postavením jednotlivých aktérů a jejich příležitostmi v prostoru politické soutěže. V mnoha zemích je či v prvních fázích transformace byla přítomná „strukturální zaujatost“ pro určité hráče, především strany vládní koalice nebo strany blízké prezidentovi (podle typu systému). Třetí možnost představuje častý stav, ve kterém je reprezentativnost stran nebo kandidátů omezena dvěma různými (ale navzájem se nevylučujícími) způsoby. Prvním z nich je finanční závislost na podpoře od soukromých subjektů. Finance od soukromých donorů začnou hrát zásadní roli v příjmech politického aktéra a mohou ovlivnit jeho politickou činnost (srov. Klíma 2013). Bez financování z podnikatelských a dalších soukromých kruhů by většina stran (nejen v postkomunistické Evropě) byla v beznadějně situaci (Sajó 2003: 189). Ale jak jsem již zmínil, právní regulace této oblasti se v jednotlivých zemích liší. Druhým způsobem je závislost aktéra na „veřejném financování“ – aktér se tak může stát více závislým na státu než například na voličích (viz výše).

Problém „strukturální zaujatosti“ je z hlediska demokracie pravděpodobně nejzávažnější. Teprve po splnění podmínky, podle níž má být politická soutěž opravdu rovná, se můžeme vůbec dále věnovat dalším dvěma skupinám problémů, tedy nedostatečné transparentnosti a reprezentativnosti. Současný antikorupční diskurz je ale ve velké míře zaměřen proti nedostatečné transparentnosti a od dalších dvou problémů víceméně odvrací svůj zájem (Smilov 2007: 10). V mnoha postkomunistických zemích platí, že velký objem nelegálně nabytých stranických příjmů pocházel z ekonomických procesů v první polovině 90. let, kdy mnoho (zejména vládních) stran získalo značné prostředky díky korupci spojené s privatizačním procesem (Smilov 2007; Císař a Petr 2007; srov. také Grzymala-Busse 2007, která rozebírá příklady z konkrétních zemí).

Toto vše, tedy propojení otázky patronáže a (nelegálního či pololegálního) financování stran, potvrzuje výše vznesený předpoklad, že vykonávání úspěšné stranické patronáže je podmínkou pro další korupční a klientelistické aktivity (Kopecký a Spirova 2011: 906; Kopecký a Scherlis 2008: 357). Strany se v některých postkomunistických zemích soustředily především na vytváření nových pozic pro své členy a stoupence a netransparentním způsobem odčerpávaly peníze ze státních zdrojů. Stát se tak vedle sféry byznysu stal důležitým zdrojem stranických financí (Grzymala-Busse 2007; Klíma 2013). Principy korupce, stranické patronáže a nelegálního financování stran tak byly úzce propojeny. Mezi takové způsoby financování, které Grzymala-Busse (2007) uvádí a na příkladu vybraných zemí a stran konkretizuje, patřily v prvním postkomunistickém období zisky z privatizace, byť se konkrétní praktiky mezi jednotlivými státy lišily. Například na Slovensku bylo 83 % objemu privatizovaných jednotek prodáno bez soutěže (a pod cenou) předem vybraným kupcům, velmi často napojeným na vládní politické strany a politiky (Grzymala-Busse 2007: 194). Strany také vytvářely legislativní rámec, který znemožňuje změnu zaběhnutého systému (Grzymala-Busse 2007), včetně přístupu nových stran ke zdrojům (srov. Smilov 2007). Dochází tak k monopolizaci korupce (srov. Frič a Kabele 1999) a rozvinutí její systémové podoby. Nestandardní vztahy mezi státem, politickými stranami a zájmovými

skupinami (případně organizovaným byznysem – srov. Klíma 2013) se budou zřejmě na politice v postkomunistických zemích specifickým způsobem podepisovat ještě mnoho let (Skovajsa 2009: 208).

b. Stranická patronáž a vnitřní struktura politických stran

Proměnu patronáže po pádu komunismu neovlivnila pouze transformace stranického systému směrem k pluralitě a proměna celého politického, sociálního a ekonomického prostředí, ale taktéž změna vnitřní organizační struktury a vnitřního fungování jednotlivých politických stran. Toto je zcela jasně patrné i v případě České republiky. Opuštění principu demokratického centralismu výrazným způsobem zvýšilo (alespoň u některých) politických stran vliv regionů a regionálních stranických organizací, které jsou v některých případech napojeny na regionální (často nepřliš transparentní) byznys (srov. Klíma 2013).. Existují-li v rámci strany silné regionální organizace, potřebuje předseda strany jejich podporu – výsledkem může být povolební rozdělování klíčových postů i mimo politickou arénu (srov. Linz a Stepan 1996), prováděné na základě stranicko-regionálního klíče. Ten tedy ovlivňuje vzorce patronáže a jmenování do pozic, ale také vzorce korupce, která může být na takto vykonávanou patronážní politiku navázaná (Dvořáková 2012).

Regionální a místní organizace jsou v otázce patronáže, korupce, financování strany a vnitrostranického života důležité ještě v jednom ohledu, kterým jsou často zmiňované případy kupování loajality straníků stranickými bossy. Velice podobným jevem je samotné „kupování členstva“. V tomto okamžiku nemyslím ani tak existenci tzv. „černých duší“ (byť i to je problém často skloňovaný v souvislosti s různými politickými stranami a různými českými regiony), ale spíše existenci členů, kteří za své členství mohou dostat zapláceno a na rozdíl od „černých duší“ dochází na schůze a vyjadřují podporu příslušníkovi strany, který je za členství odměňuje. Vzhledem k nevelkému počtu členů v základních organizacích českých politických stran je poměrně snadné tyto organizace takovýmto způsobem ovládnout (srov. Klíma 2013). To otevírá cestu k ovládnutí patronážních vzorců v lokálním či regionálním kontextu místními stranickými lidry, kteří jmenují do funkcí dané jedince na základě nejen stranické příslušnosti, ale i osobního spojení, což je podle výzkumů Petra Kopeckého (2012) pro regionální a lokální úroveň v ČR typické (viz níže).

c. Vliv dědictví komunistického režimu na vývoj patronáže

Kopecký a Spirova při výkladu odlišných podob patronáže v postkomunismu a jejich souvislosti s komunistickým dědictvím navazují na výše představené Kitscheltovo (Kitschelt et al. 1999) rozlišení tří typů vnitřního fungování komunistických režimů, tedy patrimoniálního, národně-akomodativního a byrokratické-autoritářského. Vzorce patronáže tak fungují v postkomunistickém prostředí podle tří různých modelů, nicméně vždy ovlivněných dědictvím starého režimu (Kopecký a Spirova 2011). Z podoby komunistického režimu dovozují několik charakteristik postkomunistické patronáže. Zaprvé se domnívají, že v případě zemí, kde před rokem 1989 fungoval patrimoniální komunistický režim, dochází po pádu komunismu k nejpervazivnějšímu rozšíření stranické patronáže. Důvodem extenze patronážních sítí je slabě rozvinutá byrokratická struktura zděděná z patrimoniálního režimu, trpící nedostatkem autonomie a schopnosti odolávat kolonizaci ze strany politických elit. U států, kde před pádem komunismu existoval národně-akomodativní nebo byrokraticko-autoritářský režim, je míra patronáže nižší. Druhou implikací, kterou Kopecký a Spirova (2011) vyvozují z odlišného

fungování komunistických režimů, je odlišnost motivací, které vedou strany k vykonávání rozsáhlé patronáže. U postkomunistických režimů, které vznikly z patrimoniálně komunistického modelu, sledují strany při dosazování do funkcí zejména snahu odměnit stranické členy či podporovatele, naopak u bývalých byrokraticko-autoritářských režimů naopak o snahu kontrolovat instituce. U národně-akomodativních režimů a mix obou principů. Tyto dvě domněnky lze považovat na základě výzkumů Kopeckého a Spirové za více méně potvrzené.¹⁶

d. Patronáž v postkomunismu – příklad ČR

Jak jsem již uvedl, v prostředí České republiky, respektive Československa, má stranická patronáž dlouhou tradici – od dob první republiky, kdy bylo na základě stranické příslušnosti obsazováno velké množství politických i hospodářských funkcí (Kopeček 2013), přes poválečné období, kdy se stranická příslušnost ve velké míře projevovala například při určování národního správcovství bývalého německého majetku, přes období komunismu se systémem nomenklatury (viz výše) až po proces postkomunistické privatizace. Není bez zajímavosti, že v průběhu privatizace v rámci dělení sfér vlivu v Klausově koaliční vládě byla většina pozic spojených s průběhem a dozorem privatizace svěřena zástupcům ODA (Reed 1999; Grzymala-Busse 2007: 124), tudíž privatizační proces byl řízen a kontrolován z velké části zástupci jedné konkrétní politické strany. Tuto konkrétní situaci můžeme označit za výsledek uplatnění stranické patronáže orientované zejména na kontrolu daných institucí.

Za období spojené s nárůstem významu stranické patronáže je často považována éra tzv. opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS (viz např. Kopeček 2013; Tabery 2008 a další), nicméně i patronáž v průběhu platnosti opoziční smlouvy do velké míry navazuje na předchozí vysokou míru výskytu tohoto jevu (Kopecký 2012: 90; Kopeček 2013). Roku 1998 se poprvé v polistopadové historii dostala k vládní moci ČSSD. Toto ve spojení se smluvní spoluprací dvou nejsilnějších stran vytvořilo příznivé podmínky pro rozparcelování velkého množství důležitých politických a hospodářských pozic mezi obě zúčastněné strany (Kopeček 2013: 295), které aktivně vykonávaly patronážní politiku. Rozdělení sfér vlivu společně s nedostatkem kontroly ze strany opozice, dané jejím „smluvním“ charakterem a stranickým ovládnutím kontrolního aparátu, tak vytvořily rozsáhlý prostor pro korupční a kleintelistické jednání, často umožněné a do velké míry kryté díky rozsáhlému uplatnění stranické patronáže. Tradice rozdělení postů utvořená Milošem Zemanem a Václavem Klausem se do jisté míry udržela i po ukončení smluvní spolupráce obou stran. Například za vlády Mirka Topolánka tak mezi ODS a ČSSD vznikla zákulisní úmluva o tom, že post šéfa antimonopolního úřadu „patří“ sociálním demokratům a pozice prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu občanským demokratům (viz Spurný 2013). Ačkoli tato dohoda nebyla nakonec dodržována (zejména v případě NKÚ,¹⁷ jehož předsedou byl v letech 2005–2012 lidovec František Dohnal a od roku 2013 dosud sociální demokrat Miroslav Kalá), personální obsazení obou institucí bývá prováděno na základě stranického klíče. Za důležitou je pak třeba považovat i samotnou ochotu stran domluvit se na rozdělení sfér vlivu (bez

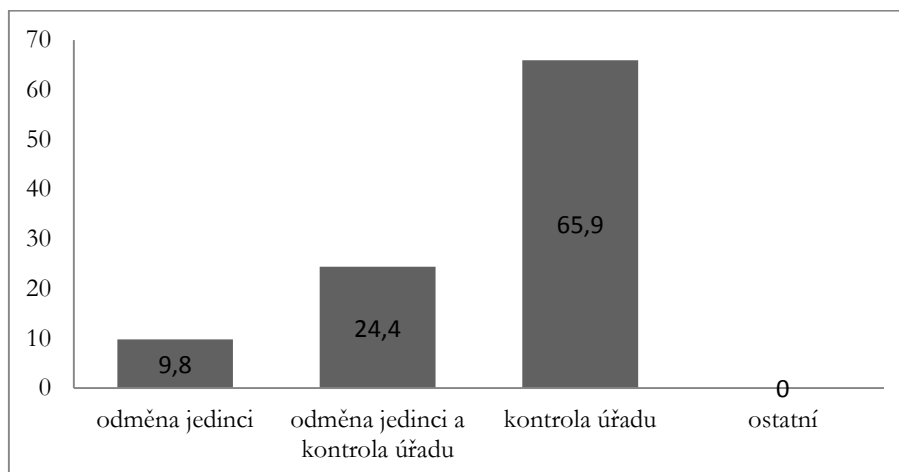
¹⁶ Autoři vznesli ve své studii (Kopecký a Spirova 2011) ještě třetí hypotézu, že v případě bývalých patrimoniálních režimů budou mít na jmenování lidí do příslušných funkcí vliv zejména významní funkcionáři, v případě bývalých byrokraticko-autoritativních režimů spíše stranická struktura. Jakkoli se může toto tvrzení zdát s ohledem na strukturu dřívějších režimů jako logické a v mnohých případech to takto skutečně funguje, sami autoři však tuto svoji hypotézu nepovažují za ověřenou a ve všech případech stoprocentně platnou.

¹⁷ V případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zůstala tato stranická linie zachována, jelikož od roku 2005 do roku 2009 byl ředitelem sociální demokrat Martin Pecina a od roku 2009 do současnosti další sociální demokrat – Petr Rataj.

ohledu na to, zda domluva nakonec funguje). Ještě patrnější než v případě vysokých státních institucí je stranické rozparcelování a jmenování do dozorčích rad státních a polostátních firem (viz Sacher 2013), které mimo jiné kontrolují zakázky zadávané těmito firmami. Obsazení dozorčích rad loajálními straníky snižuje možnost postupu proti korupci, která by byla například spojena s firmami navázanými na danou politickou stranu nebo významné stranické představitele. Motivem takto vykonávané stranické patronáže je tedy snaha kontroly daného úřadu spíše než snaha odměnit konkrétní osobu.

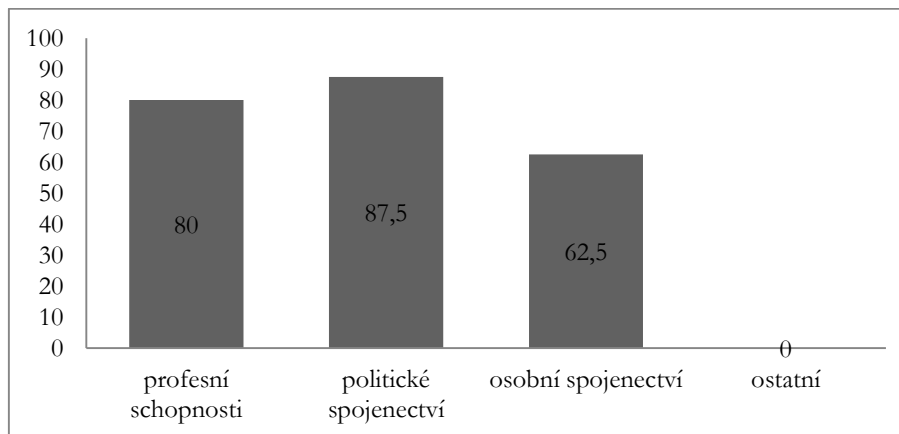
Výsledky výzkumu motivací, které v České republice vedou strany k vykonávání stranické patronáže, shrnuje Petr Kopecký (2012: 84–87). Nejčastější motivací při obsazování funkcí na celostátní úrovni bývá snaha o kontrolu nad danou funkcí, případně celým úřadem, v daleko menším množství případů pak snaha jmenovaného jedince odměnit za prokázané služby, dát mu onu pověstnou „trafiku“ (srov. graf 1). To koresponduje s výše představeným závěrem Kopeckého a Spirové (2011), podle kterých jsou strany v režimech vzniklých z byrokraticko-autoritářských režimů náchylné vykonávat patronáž zejména kvůli kontrole, což je v kontrastu například s dřívějšími patrimoniálními komunistickými režimy, ve kterých je princip kontroly nižší – za typický příklad může sloužit Bulharsko (ve kterém je snaha o kontrolu důvodem vykonávání pouhých 39 % případů patronážní politiky – viz Spirova 2012: 63). Nižší podíl čistého principu kontroly vykazuje i příklad režimu vzniklého ze třetího Kitscheltova typu komunistického režimu (národně-akomodativního), kterým je Maďarsko (viz Meyer-Sahling a Jáger 2012: 182). Princip kontroly úřadu souvisí například s požadavkem, aby daný jedinec kontroloval dodržování politické linie, formulování politických cílů, nebo aby plnil funkci jakéhosi „zpravodaje“. Něčemu podobnému se může v případě ČR blížit dlouhodobě zaběhlý princip, kdy na jednotlivá ministerstva bývají instalováni náměstci politicky příslušní k dalším (zejména koaličním) stranám. Jejich důležitým úkolem je pak mimo jiné „kontrolovat“ ministra a referovat o činnosti na ministerstvu představitele svojí strany. Jde o jeden z výrazných projevů stranické patronáže v ČR.

Pokud bychom se v českém případě přenesli na úroveň regionální a lokální, motivace by se částečně proměnila – na této úrovni se posiluje význam motivace kombinující snahu o kontrolu s odměnou daného jedince (Kopecký 2012:85). Již jsem dříve v souvislosti s otázkou „černých duší“ zmínil skutečnost, že české politické strany mívají v jednotlivých základních organizacích poměrně nevelký počet členů (srov. Klíma 2013). V souvislosti s decentralizačními reformami v ČR se pod správu místních a krajských administrativ dostalo mnoho institucí a organizací poskytujících sociální a další typy služeb, které doposud spravoval stát. Šlo o nemocnice, školy atd. Vzhledem k nevelkému počtu straníků se stává, že pozici ve státní právě a těchto organizacích mohou získat v podstatě všichni straniční členové, kteří o ni mají zájem (Kopecký 2012: 83).

Graf 1: Motivace pro vykonávání stranické patronáže v ČR (údaje v procentech)

Zdroj: Kopecký (2012: 84)

Pokud bychom hledali důvody výběru konkrétních jedinců jmenovaných do funkcí, na celostátní úrovni bychom jako nejvýznamnější podmínku našli stranickou příslušnost v kombinaci s profesními schopnostmi; význam osobních vazeb a spojení se zdá o něco slabší (srov. graf 2). Můžeme se v této otázce vrátit ke konceptu různých typů kapitálu (Bourdieu 1977, 1986) jako k něčemu, co způsobuje nerovnou míru moci a profitu (Růžička a Vašát 2011), v tomto případě nerovnou distribuci pozic ve veřejném sektoru. Jako určující se jeví kapitál politický a také kapitál kulturní vyjádřený schopnostmi, oproti nimž je mírně upozaděn sociální kapitál spojený se známostí a vztahy s konkrétními jedinci. Význam osobního spojení ovšem stoupne při sledování důvodů výběru konkrétního jedince v rámci vykonávání stranické patronáže na nižších úrovních, tedy regionální a lokální – na nich se zdá, že osobní kontakty se vedle stranické příslušnosti stávají poměrně zásadními (Kopecký 2012: 86–87) – objevuje se tedy významný klientelistický aspekt (což souvisí i s již zmíněnými takzvanými regionálními „kmotry“), který není v rámci stranických jmenování na celostátní úrovni v případě ČR tolik patrný. Stranická patronáž vedená na celostátní úrovni především motivací kontrolovat dané instituce a jejich činnost (spíše než snahou odměnit konkrétní jedince) vytváří prostředí se strukturálními příležitostmi využitelnými v případě potřeby například pro „dohled“ nad průběhem trestního řízení atd.

Graf 2: Kvalifikace jmenovaných jedinců v rámci patronážních vztahů v ČR (údaje v procentech)

Zdroj: Kopecký (2012: 86)

5. Závěrem

Je zřejmé, že se vzorce patronáže po pádu komunismu výrazně proměnily. Členství v KSČ (či další bývalé státo-straně) ztratilo dosavadní význam pro získání politického kapitálu a tím pádem (ekonomicky či statusově) zajímavé pozice v rámci veřejné správy či jiné části veřejného sektoru. Po obnovení pluralitních stranických systémů se do stranické patronáže zapojila celá řada politických stran existujících v jednotlivých stranických systémech. Vedle v textu zmiňované proměny, kterou podoba patronáže prošla oproti komunistickému období, je třeba připomenout i výraznou kontinuitu. Podle Petra Kopeckého, jehož teoretický rámec tento text využíval, navazuje fungování stranické patronáže v postkomunistickém prostředí na základy utvářené před rokem 1989. V návaznosti na výše představené Kitscheltovo rozdělení komunistických režimů na národně-akomodativní, patrimonialní a byrokraticko-autoritářské tak můžeme po pádu komunismu ve středovýchodní Evropě rozlišit tři základní modely fungování vzorců stranické patronáže.

Vliv nejen dědictví komunistických institucí, ale i kontext postkomunistické privatizace a transformace vytvořily specifické okolnosti, ve kterých se mohla rozvíjet rozsáhlá stranická patronáž. Předkládaný text se zaměřil mimo jiné na tento mix historického dědictví a příležitostí vzniklých již během prvních fází privatizace, které mnoho politických stran aktivně využívalo (srov. Grzymala-Busse 2007). Tento kontext a ojedinělá historická zkušenost vytvářejí podmínky pro podobu stranické patronáže,¹⁸ která se odlišuje od patronážních vzorců existujících v mnoha dalších politických systémech, ovlivněných kontextem zcela odlišným. Příkladem může být Spojené království, vyznačující se výraznějším oddělením politické a byrokratické arény, která funguje na sféře politické nezávislosti a je tak tudíž zúžen prostor pro vykonávání přímé stranické patronáže (ve Spojeném království je míra patronáže mezi evropskými demokraciemi vůbec nejnižší; viz Flinders a Matthews 2012). Zcela odlišným kontextem jsou i Spojené státy americké, typické například možností prezidenta uvádět do úřadů obrovské množství osob. Institucionální kontext je společně s politickou tradicí a historickou zkušeností určující pro podobu patronážní politiky.

Otázka stranické patronáže, jakkoliv byla v nedávné době a v komparativní perspektivě několika evropských zemí velmi kvalitně a poměrně detailně zpracována (viz Kopecký, Mair a Spirova eds. 2012, byť ze zemí postkomunistických zahrnuje tato publikace pouze Českou republiku, Bulharsko a Maďarsko), představuje stále v nejrůznějších kontextech (od úzce lokálního přes regionální až po celostátní či komparativní na úrovni skupiny zemí) téma a rozsáhlý terén pro možný budoucí primární výzkum. Stejně tak zůstalo nedoručeno mnoho teoretických otázek souvisejících například s procesem postkomunistické transformace, s jejími konkrétními specifiky v jednotlivých postkomunistických zemích, či s postavením jedinců, kteří bývali součástí patronážních vzorců v rámci nomenklatury, po pádu komunismu (byť na toto poslední téma, týkající se často otázek cirkulace a reprodukce postkomunistických elit, řada prací, včetně českých, existuje). Nabízí se také možnost teoretického či empirického výzkumu témat specificky „českých“, mezi která může patřit otázka výkonu patronáže v podmínkách tzv. opoziční smlouvy. Opomenout nelze ani některá velmi aktuální témata, mezi která lze zařadit například debatu o služebním zákoně, problém odpolitizování státní správy či již léta probíhající debaty týkající se zmenšení politického (či stranického) vlivu na soudy či státní zastupitelství.

¹⁸ Samozřejmě je nutné znovu zopakovat, že se odlišují patronážní vzorce i mezi jednotlivými postkomunistickými zeměmi.

Zajímavým terénem, který může být zkoumán za přispění v článku představených teoretických základů, může být regionální či lokální kontext – například propojení místních stranických bossů, místních stranických organizací a soukromého byznysu, respektive výzkum toho, jakým způsobem v těchto vztazích figurují patronážní principy. Některá ze zde zmiňovaných možných výzkumných témat byla alespoň ve stručnosti naznačena v rámci tohoto textu, který tak může představovat jakési minimum ke studiu patronáže ve specifických podmínkách komunismu a postkomunismu.

Seznam literatury

- Benson, Bruce L. a John Baden (1985): „The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government.“ *Journal of Legal Studies* 14(2): 391–410. DOI: 10.1086/467777
- Beyme, Karl von (1982): *Parteien in westlichen Demokratie*. München: R. Piper & Co. Verlag.
- Beyme, Karl von (1997): „Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker.“ In: O. W. Gabriel, O. Niedermayer a R. Stöss (eds.), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 359–387.
- Bolleyer, Nicole (2008): „Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition.“ *Political Studies* 57(3): 3–21. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2008.00741.x
- Bourdieu, Pierre (1977): *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre (1986): „The Forms of Capital.“ In: J. E. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood, 15–29.
- Bureš, Jan (2012): „Volby 2010 v České republice: fenomén nových stran TOP09 a VV.“ *Politics in Central Europe* 8(2): 141–151.
- Caiden, Gerald E. a Naomi J. Caiden (1977): „Administrative Corruption.“ *Public Administration Review* 37(3): 301–309. DOI: 10.2307/974828
- Císař, Ondřej a Tomáš Petr (2007): „Party funding in the Czech Republic.“ In: Smilov, Daniel a Jurij Tiplal (eds.), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*. Aldershot a Burlington: Ashgate, 71–89.
- Cviklová, Lucie (2008a): „Lokální nomenklaturní elity v posledních desetiletích reálného socialismu a strategie jejich adaptace v nových poměrech.“ In: Ivo T. Budil a Tereza Zíková (eds.), *Totalitarismus 4*. Plzeň: FF ZČU, 123–131.
- Cviklová, Lucie (2008b): *Politické a společenské postavení bývalých československých nomenklaturních elit v období tzv. normalizace. Okolnosti jejich rozkladu a vybrané aspekty jejich adaptace*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Čech, Milan Kryštof (2013): „Klientelismus v ozbrojených silách jako faktor významně zvyšující riziko jiných druhů korupce a ohrožující obranyschopnost státu.“ In: Karel Schelle a Jaromír Tauchen (eds.), *Korupce – včera a dnes. Sborník z kolokvia pořádaného Katedrou dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law*. Ostrava: KEY Publishing, 14–25.
- Djilas, Milovan (1977): *Nová třída – kritika soudobého kapitalismu*. Curych: Demos.
- Dvořáková, Vladimíra (2012): *Systémová korupce a jak ji řešit (seminář na ZČU v Plzni dne 5. 12. 2012)*. Plzeň: Mezioborové aktivity ZČU.
- Fiala, Petr a Maxmilián Strmiska (1998): *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Principal.
- Flinders, Matthew a Felicity Matthews (2012): „Party Patronage in the United Kingdom: A Pendulum of Public Choices.“ In: Petr Kopecký, Peter Mair a Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 335–354.

- Frič, Pavol (2008): „Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti.“ Sociologický časopis 44(2): 295–319.
- Frič, Pavol a Jiří Kabele (1999): „Korupce jako sociální fenomén.“ In: Pavol Frič a kol., Korupce na český způsob. Praha: G plus G, 9–47.
- Grzymala-Busse, Anna (2007): *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University press.
- Hloušek, Vít (2012): „Věci veřejné: politické podnikání strany typu firmy.“ Politologický časopis 19(4): 322–340. DOI: 10.5817/PC2012-4-322
- Holmes, Leslie (2003): „Political Corruption in Central and Eastern Europe.“ In: M. J. Bull a J. L. Newell (eds.), *Corruption in Contemporary Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 193–206.
- Holý, Ladislav (2010): *Malý český člověk a skvělý český národ. Národní identita a postkomunistická transformace společnosti*. 2. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Holzer, Jan a Stanislav Balík (2007): *Postkomunistické nedemokratické režimy. Studie k proměnám politické teorie v posttranzitivním čase*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Hopkin, Jonathan a Caterina Paolucci (1999): „The business firm party model of party organisation: Cases from Spain and Italy.“ *European Journal of Political Research* 35(3): 307–339. DOI: 10.1023/A:1006903925012
- Jarmara, Tomáš (2002): „Aplikace teorie strany kartelu na vývoj politických stran v České republice.“ Politologická revue 8(1): 175–185.
- Jarmara, Tomáš (2011): „Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu.“ *Slovak Journal of Political Sciences* 11(2): 136–155.
- Kabele, Jiří a Martin Hájek (2002): „Sociální hierarchie a ekvity.“ In: Martin Hájek et al., *Svět hierarchií a reálný socialismus. Dědictví komunistické vlády II: sborník příspěvků ke zkoumání sociálních hierarchií*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd, 11–27.
- Kabele, Jiří a Martin Hájek (2008): *Jak vládli? Průvodce hierarchiemi reálného socialismu*. Brno: Doplněk.
- Katz, Richard S. a Peter Mair (1995): „Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party.“ *Party Politics* 1(1): 5–28. DOI: 10.1177/1354068895001001001
- Katz, Richard S. a Peter Mair (2009): „The Cartel Party Thesis: A Restatement.“ *Perspectives on Politics* 7(4): 753–766. DOI: 10.1017/S1537592709991782
- Kaufmann, Daniel (2005): „Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World.“ In: *Global Competitiveness Report 2004/2005*, 83–102.
- Keller, Jan (2010): *Sociologie organizace a byrokracie*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Keller, Jan (2013): „Kupte si svůj úřad!“ *Právo* (příloha Salon), 1. 8. 2013, s. 5 a 7.
- Keman, Hans a André Krouwel (2006): *The Rise of a New Political Class? Emerging New Parties and the Populist Challenge in Western Europe* (Working Paper 2/2006). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Kitschelt, Herbert et al. (1999): *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klíma, Michal (1998): *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix.
- Klíma, Michal (2013): „Koncept klientelistické strany. Případová studie – Česká republika.“ Politologický časopis 20(3): 215–235. DOI 10.5817/PC2013-3-215
- Kopecký, Petr (2012): „Give Me *Trafika*: Party Patronage in the Czech Republic.“ In: Petr Kopecký, Peter Mair a Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Politics in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 74–91.

- Kopecký, Petr a Gerardo Scherlis (2008): „Party Patronage in Contemporary Europe.“ *European Review* 16(3): 355–371. DOI: 10.1017/S1062798708000306
- Kopecký, Petr a Maria Spirova (2011): „Jobs for the Boys? Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe.“ *West European Politics* 34(5): 897–921. DOI: 10.1080/01402382.2011.591072
- Kopecký, Petr a Peter Mair (2011): *Party Patronage in Contemporary Europe*. European University Institute Working Paper RSCAS 2011/41.
- Kopecký, Petr a Peter Mair (2012): „Party Patronage as an organizational Resource.“ In: Petr Kopecký, Peter Mair a Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Politics in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 3–16. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199599370.001.0001
- Kopecký, Petr, Gerardo Scherlis a Maria Spirova (2008): *Conceptualizing and Measuring Party Patronage*. Committee on Concepts and Methods Working Paper Series, č. 25/2008.
- Kopecký, Petr, Peter Mair a Maria Spirova (eds.) (2012): *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kopeček, Lubomír (2013): „Opoziční smlouvy „za kopečky“ II.: Byl pakt ČSSD a ODS z let 1998–2002 demokratickou deviací?“ *Středoevropské politické studie* 15(4): 284–299. DOI: 10.5817/CEPSR.2013.4.284
- Krouwel, André (2006): „Party Models.“ In: Richard S. Katz a W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. Londýn, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 249–269.
- Kubát, Michal (2003): *Postkomunismus a demokracie*. Praha: Dokořán.
- Lachmann, Filip (2014): „Úvod ke studiu postkomunismu.“ *Sociální teorie*, on-line (<http://socialniteorie.cz/uvod-ke-studiu-postkomunismu/>), [ověřeno ke dni 24. 4. 2014].
- Langr, Ivan (2014): „Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec.“ *Central European Political Studies Review* 16(1): 1–28. DOI: 10.5817/CEPSR.2014.1.1
- Linek, Lukáš (2002): „Co ne/dělat s teorií kartelové strany?“ *Politologická revue* 11(2): 117–133.
- Linek, Lukáš (2010): *Zrazení snu? Struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Linek, Lukáš a Jan Outlý (2008): „Czech Republic: Is It Possible To Buy Political Stability?“ In: Roper, Steven D. a Janis Ikstens (eds.), *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Aldershot, Hampshire: Ashgate, 77–94.
- Linz, Juan J. a Alfred C. Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lupták, Lubomír (2009): „Štát.“ *Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni* 4(3): 199–214.
- Mair, Peter (1994): „Party Organizations: From Civil Society to the State.“ In: Richard S. Katz a Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londýn: Sage.
- Marada, Radim (2003): *Kultura protestu a politizace každodennosti*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Melich, Jiří S. (2005): „Breaking the Postcommunist Liminality: The Transformation Process in Eastern Europe.“ *Demokratizatsiya* 13(1): 117–139. DOI: 10.3200/DEMO.13.1.117-140
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik a Krisztina Jäger: 2012. „Party Patronage in Hungary. Capturing the State.“ In: Petr Kopecký, Peter Mair a Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Politics in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 163–185. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199599370.001.0001
- Možný, Ivo (2009): *Proč tak snadno... Některé rodinné důvody sametové revoluce*. Sociologický esej. 3. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství.

- Müller, Karel B. (2012): „Kmotři, dárky a moderní byrokracie: dílčí shrnutí a dvě kritické poznámky k sociálním studiím lobbingu.“ *Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni* 8(3), 81–101.
- Novák, Miroslav (1997): *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Nye, Joseph S. (1989): „Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis.“ In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston a Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transition Publishers, 963–984.
- Offe, Claus (1991). „Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe.“ *Social Research* 58(4): 893–902.
- Pšēja, Pavel (2005): *Stranický systém České republiky. Politické strany a jejich vývoj 1989–1998*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Reed, Quentin (1999): „Korupce v privatizaci českou cestou.“ In: Pavol Frič a kol., *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G, 159–204.
- Roeder, Philip G. (1999): „The Revolution of 1989: Postcommunism and the Social Sciences.“ *Slavic Review* 58(4): 743–755.
- Růžicka, Martin a Petr Vašát (2011): „Základní koncepty Pierra Bourdieu: Pole–Kapitál–Habitus.“ *AntropoWebzin* 7(2): 129–133.
- Sacher, Tomáš (2013): „Rozděl a panuj.“ *Respekt* 26/2013, 23–25.
- Sajó, András (2003): „From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption.“ *Crime, Law and Social Change* 40(2–3): 171–194. DOI: 10.1023/A:1025736621543
- Scott, James C. (1972): *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Schefter, Martin (1994): *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Schultze, R. O. (1995): „Partei.“ In: D. Nohlen (ed.), *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 503–507.
- Skovajsa, Marek (2009): „Stát: téma-opozdilec ve výzkumu postkomunistické politiky.“ In: Ladislav Cabada a Helena Hricová (eds.), *IV. Kongres českých politologů*. Plzeň: Vydavatelství Západočeské univerzity, 193–210.
- Smilov, Daniel (2007): „Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe.“ In: Daniel Smilov a Jurij Toplak (eds.), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*. Aldershot a Burlington: Ashgate, 1–31.
- Spirova, Maria (2012): „‘A Tradition We Don’t Mess With’: Party Patronage in Bulgaria.“ In: Petr Kopecký, Peter Mair a Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Politics in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 54–73. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.003.0004>
- Spurný, Jaroslav (2013): „Náš člověk Miloslav Kala. Nejvyšší kontrolní úřad má konečně šéfa, volba byla zvláštní.“ *Respekt* 13/2013, s. 14.
- Staniszki, Jadwiga (1989): „The Dynamics of a Breakthrough in the Socialist System: An Outline of Problems.“ *Soviet Studies* 41(4): 560–573. DOI: 10.1080/09668138908411837
- Szelényi, Iván a Donald J. Treiman (1991): „Vývoj sociální struktury a rekrutace elit ve východní Evropě po roce 1989.“ *Sociologický časopis* 27(2): 276–298.
- Tabery, Erik (2008): *Vládneme, neruší: opoziční smlouva a její dědictví*. Praha: Respekt Publishing.
- Verdery, Katherine (2002): „Whither postsocialism?“ In: Chris Hann (ed.), *Postsocialism. Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*. Londýn a New York: Routledge, 15–21.

Vymětal, Petr (2006): „Typologie korupce.“ In: Břetislav Dančák, Vít Hloušek a Vojtěch Šimíček (eds.), *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 13–30.

Weber, Max (1998): „Politika jako povolání.“ In: Weber, Max a Miloš Havelka: *Metodologie, sociologie, politika*. Praha: OIKOYMENH, 246–296.

Party Patronage and Its Relation to Corruption and Clientelism: the Theoretical Concept and Outline of Its Application in the Post-Communist Setting

SUMMARY

The term party patronage, i.e. nominating individuals for positions in the public sphere on the basis of their party loyalty or membership, is a relatively old concept that already appears in the work of Max Weber. This topic, which is one of the most important aspects of research into the operation of political parties, is often linked to the question of corruption and clientelism, and to the question of the fairness and transparency with which designated public posts are filled. The concept of party patronage is also understood by various authors in various ways. Many authors attribute to this concept the various phenomena that can be classified as clientelism or corruption – sometimes party patronage is spoken about in terms of personal bonuses and presents, the redirection of the flow of public resources, or even legislative activity, which is referred to as “pork barreling”, or, on the Czech political scene, as “divvying up the bear”. In this sense, any dividing line between party patronage and these phenomena disappears, while the concept itself, which cannot be differentiated from corruption, thus becomes void and superfluous. In this paper, the concept of patronage is perceived in a more narrow sense, i.e. only as the ability of a political party to place its own members or other party affiliates into positions in the public or semi-public sector and the practical performance of this ability.

According to some authors, the degree of party patronage in post-communist countries is relatively high in comparison to the degree of patronage among established European democratic regimes (see e.g. Kopecký, Mair and Spirova 2012; Kopecký and Mair 2011). One of the reasons for this state of affairs is seen in the institutional and cultural heritage of communist countries. Communist regimes as such were, at their institutional core, characterized by their extremely efficient system of party patronage. The nomenclature system, which was the basis of rule and the hierarchical fabric of the bureaucratic system under communism, can also be considered to be a very extreme example of party patronage, which was also permeated by a very firmly developed form of clientelism. Patterns of party patronage in communist regimes influenced the creation of patronage principles that formed new political systems in the emerging democracies.

This paper deals with party patronage from two points of view. The aim of the first section is to present the theoretical aspects of patronage and its relationship to other phenomena (namely corruption and clientelism). The next two sections of the paper outline the forms of patronage under a communist regime and in the post-communist environment. General findings are elaborated upon using the example of former Czechoslovakia and one of its present heirs, the Czech Republic. The paper builds on the conviction that research into party patronage is an integral part of research into political party membership in general. Despite the importance of this topic, theoretical debates about the concept of party patronage or its empirical research are less than extensive even among Czech political scientists. This paper thus aims

to provide the theoretical groundwork for and present other general aspects of party patronage in the communist and post-communist environment.

Regarding some more specific findings, I point out that the patterns of patronage after the fall of communism changed dramatically. Membership of the Communist Party of Czechoslovakia (or any other former state-party) lost its previous significance for gaining political capital and thus (in terms of economy and status) lost its status in the public sphere. The transformation of patronage has been influenced not only by the transformation of the party system toward plurality and the transformation of the whole political, social and economic environment, but also by the change in the internal organizational structure and internal functioning of individual political parties. Despite the transformation that the new form of patronage has undergone since the communist era, we should also note some of its distinct continuities. According to some eminent researchers of party patronage such as Petr Kopecký, the functioning of party patronage in the post-communist environment is closely linked to the foundation created before 1989. In connection to Kitschelt's division of communist regimes into national-accommodative, patrimonial, and bureaucratic-authoritarian, we can distinguish three basic models of the operation of party patronage after the fall of communism in Central and Eastern Europe.

Although the issue of party patronage has been explored to some degree recently and a comparative study of several European countries has been processed in great detail and quality (see Kopecký, Mair and Spirova 2012), it is still a topic that in various contexts (from strictly local, to regional and national ones, or comparative contexts based on groups of countries) provides an extensive terrain for possible future primary research. There are also a myriad of unanswered theoretical questions connected, for example, to the process of post-communist transformation, its specific details regarding individual post-communist countries, and the positions of individuals that were previously a feature of patronage patterns in terms of nomenclature after the fall of communism. There could also be further theoretical or research work conducted on topics related specifically to the Czech case, including the question of how patronage was exercised in terms of the so-called "opposition contract" in the Czech Republic. Also of scholarly interest are some very pressing topics within the Czech context such as the debate on the Civil Service Act, de-politicization of public administration, or the long-discussed issue of reduction of political (or partisan) influence on courts or state prosecution. Some of these are briefly discussed in the course in this paper; as such, it can serve as the basis for further theoretical reflection on or primary research into the issue of party patronage under the specific conditions of communism and post-communism.